

LIMITI AL REFERENDUM ABROGATIVO

LIMITI EX ART. 75 COST.		
Limiti testuali	Estensione in via interpretativa dei limiti testuali	Giurisprudenza costituzionale in sintesi
<p>Ai sensi dell'art. 75, secondo comma, Cost., non è ammesso il referendum per le:</p>	<p>La Corte costituzionale ha affermato che: <i>«l'interpretazione letterale deve essere integrata - ove occorra - da un'interpretazione logico-sistemica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa»</i> (sent. n. 16/1978, n. 31/2000).</p>	<p>Con riferimento alle ipotesi di esclusione espressamente previste, la Corte costituzionale ha precisato che si tratta di <i>«cause d'inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione, proprio perché esse rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale, anziché inerire alla stessa natura dell'istituto in questione»</i> (sent. n. 16/1978).</p>
<p>- leggi tributarie e di bilancio (Cost. 81);</p>	<ul style="list-style-type: none"> - legge di bilancio annuale e pluriennale (sent. n. 2/1994); - legge finanziaria (sent. n. 2/1994); - provvedimenti collegati alla legge finanziaria (sent. n. 2/1994); - leggi essenziali per la realizzazione degli equilibri finanziari e di bilancio (sent. 12/1995) 	<p>Per la giurisprudenza costituzionale elementi essenziali della nozione di “leggi tributarie” sono l'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (sentt. nn. 63/1990, 26/1982, 11/1995, 37/1997).</p> <p>Secondo la Consulta devono essere ricomprese in tale nozione e quindi escluse da referendum abrogativo <i>«tutte le disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme»</i> ovvero <i>«sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell'accertamento e nell'applicazione del tributo con la riscossione dello stesso»</i>. In tale prospettiva, anche <i>«gli strumenti di attuazione della pretesa fiscale possono ritenersi parte integrante della normativa tributaria “sol che si consideri che la mancanza di una disciplina idonea a garantire l'applicazione del prelievo renderebbe inefficace il mero apprestamento della norma sostanziale del tributo”»</i> (Corte cost. sentt. nn. 11/1995, 37/1997, 51/2000 e, inoltre, sul sistema di ritenuta alla fonte anche sentt. nn. 364/1987, 128/1986, 92/1972).</p> <p>La Corte costituzionale ha argomentato la <i>«peculiare rilevanza</i></p>

*dell'interesse tutelato» dalle leggi tributarie proprio dalla loro sottrazione al referendum abrogativo e ha messo in luce specificamente la necessità del «**puntuale assolvimento degli obblighi tributari, ai quali i cittadini sono tenuti in adempimento di uno dei doveri inderogabili di solidarietà nazionale** che ad essi competono e dai quali dipende, in misura crescente, l'operatività e l'esistenza stessa dello Stato moderno» (sent. n. 6/1978).*

Un'interpretazione estensiva è stata affermata dalla Consulta nella sent. 2/1994 dove ha precisato che «nel delimitare l'ambito delle leggi per le quali non è ammissibile il referendum popolare abrogativo, l'art. 75 della Costituzione, menzionando le leggi tributarie e di bilancio, si riferisce, per queste ultime, ai "bilanci" previsti dall'art. 81 della Costituzione. Ma il contenuto della nozione "leggi di bilancio" e la identificazione delle stesse nell'ambito della disciplina contabilistica dello Stato non sono definiti dalla norma costituzionale, che rinvia alla determinazione ed all'articolazione delle leggi di bilancio, quali risultano dall'ordinamento nel suo possibile mutamento ed aggiornamento nel tempo. [...]

*La nuova articolazione della **disciplina di bilancio** si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti. Essa **persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche per assicurare l'equilibrio finanziario** e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciatati dall'art. 81 della Costituzione.*

*In questo contesto si collocano non solo la **legge di bilancio**, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, **ma anche la legge finanziaria**, che, nell'attuale disciplina, definisce le compatibilità economiche, le grandezze finanziarie e le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti o delle riduzioni di spesa.*

*A questi atti (**bilancio annuale e bilancio pluriennale, legge finanziaria**), nel loro attuale contenuto tipico, deve intendersi riferita la sottrazione a referendum popolare, disposta dall'art. 75 della Costituzione, delle leggi di bilancio.*

La Corte ha ritenuto, sin dalla sentenza n. 16 del 1978, che la interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 della Costituzione deve essere integrata "da un'interpretazione logico-sistematica, per cui vanno

sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

A tale principio dovrà farsi ricorso per valutare, nei singoli casi, se le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, al di là della loro qualificazione formale, di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum, presentino "effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa. Questo stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario. Si tratta di leggi che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprime su di un solo elemento del quadro complessivo» (sent. n. 2/1994).

Tale orientamento è stato successivamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, nella sent. n. 12/1995 si afferma che «l'art. 75 della Costituzione, nel definire l'ambito delle leggi sottratte al referendum, annovera, fra queste, le leggi di bilancio. Come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (da ultimo, sentenza n. 2/1994), poiché le leggi di bilancio non sono definite dalla norma costituzionale, la relativa nozione va ricavata dalle caratteristiche assunte dalle leggi stesse nell'evoluzione dell'ordinamento, facendo, in particolare, riferimento, per l'attuale assetto della materia, alla disciplina della legge 5 agosto 1978, n. 468 (con le modifiche apportate dalla legge 23 agosto 1988, n. 362) la quale articola la procedura relativa in una serie di scansioni caratterizzate, tra l'altro, dalla presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria e della relazione previsionale e programmatica, per mettere capo, conclusivamente, alla legge finanziaria, ai provvedimenti collegati ed infine alla legge che approva il bilancio annuale e quello pluriennale, in termini di competenza e

		<p><i>di cassa» (sent. n. 12/1995).</i></p> <p>Di recente, nella sent. n. 6/2015 è stato ulteriormente precisato che «[...] con riguardo alla categoria, in particolare, delle «leggi di bilancio», che – se non possono, agli effetti del divieto sub art. 75 Cost., a questa equipararsi «le innumerevoli leggi di spesa» (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di «contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 12 del 2014) – sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che «presentino “effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività” delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa». Con l’ulteriore puntualizzazione che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l’indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella «manovra di bilancio» (sentenza n. 35 del 1985)» (sent. 6/2015).</p>
<p>- amnistia e di indulto (Cost. 79);</p>		
<p>- autorizzazione a ratificare trattati internazionali (Cost. 80);</p>	<p>le leggi di esecuzione dei trattati e, talora, anche le relative leggi di attuazione o (sentt. n. 16/1978, n. 26/1993, n. 8/2005, n. 27/1997, n. 31/1981);</p> <p>“leggi internazionalmente imposte” (sentt. nn. 30/1981; 26/1993, 8/1995, 27/1997);</p> <p>“leggi comunitariamente necessarie” o “comunitariamente vincolate”, ossia a quelle disposizioni indispensabili affinché lo Stato non sia inadempiente rispetto agli obblighi comunitari (sentt. nn. 41 e 45 del 2000).</p>	<p>Le leggi di autorizzazione a ratificare i trattati recano l’autorizzazione al Presidente della Repubblica a procedere alla formale ratifica del trattato internazionale, già negoziato e sottoscritto, ricompreso in una delle categorie espressamente previste dall’art. 80 Cost.: trattati internazionali di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.</p> <p>La ratio dell’esclusione del referendum su tali leggi è stata ritenuta connessa alla necessità di evitare allo Stato di incorrere in responsabilità per inadempimento di accordi e, in particolare, di specifici obblighi assunti sul piano internazionale (sent. n. 63/1990).</p> <p>Sulla base di tale argomentazione, la Corte costituzionale ha progressivamente esteso l’inammissibilità del referendum abrogativo dalle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali alle leggi di esecuzione in senso stretto (sent. n. 16/1978), precisando che «restano dunque sottratte all’abrogazione referendaria non tutte le norme che lo Stato</p>

italiano può emanare, operando delle scelte, per dare attuazione nei modi considerati più idonei agli impegni assunti sul piano internazionale, ma **soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagli impegni medesimi**: per le quali, dunque, non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale ed il violarlo, non emanando la norma o abrogandola dopo averla emanata. (sentt. nn. 30/1981, 26/1993, 8/1995, 27/1997).

Nella sent. 31/1981 (in materia di centrali nucleari), la Corte costituzionale ha esteso la categoria in esame fino a ritenere inammissibili i quesiti da sottoporre a referendum diretti ad abrogare non solo le leggi di esecuzione dei trattati internazionali ma anche le **leggi produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati medesimi**. In particolare, ha affermato che «la responsabilità che lo Stato italiano assumerebbe verso la Comunità e verso gli altri Stati membri a cagione della "disapplicazione" del Trattato conseguente all'abrogazione della normativa oggetto del quesito è una responsabilità - come la Corte ha affermato nella sentenza n. 30 di pari data - che è stata riservata alla valutazione politica del Parlamento, con il risultato di sottrarre le leggi di esecuzione dei trattati internazionali e quelle produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati medesimi (come, nella specie, la Corte ritiene siano le norme in parola) **alla consultazione popolare**, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione» (sent. 31/1981).

Tale giurisprudenza è alla base dell'individuazione del limite delle **leggi "comunitariamente necessarie"** o "**comunitariamente vincolate**" ossia di quelle disposizioni indispensabili per evitare il concretizzarsi di una «responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di uno specifico obbligo comunitario, con conseguente violazione dell'art. 75, secondo comma, Cost.» (Corte cost. sent. n. 45/2000). A tale limite è assoggettato il **referendum abrogativo**, che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, «non può, in quanto atto-fonte di diritto interno (sentenza n. 64 del 1990, citata), condurre ad un risultato tale da esporre lo Stato italiano a responsabilità per violazione di impegni assunti in sede comunitaria» (sent. n. 41/2000).

**LIMITI IMPLICITI
DESUMIBILI DALL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE**

Limiti impliciti

Accanto ai limiti testuali, espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, Cost., la giurisprudenza costituzionale ha individuato **una serie di limiti ulteriori (impliciti), desumibili dall'intero ordinamento costituzionale e, in particolare, dalla natura e disciplina dell'istituto del referendum abrogativo.**

In particolare, i limiti impliciti sono connessi sia alla natura dell'istituto del *referendum* abrogativo quale atto-fonte equiordinato alla legge ordinaria sia alla stretta correlazione tra referendum e diritto di voto.

In via giurisprudenziale, sono pertanto escluse da referendum abrogativo le seguenti categorie di leggi:

Giurisprudenza costituzionale in sintesi

La giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di **limiti ulteriori** sulla base dell'assunto che l'operatività del *referendum* abrogativo presupponga ***«una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo»***. Secondo la giurisprudenza costituzionale, ***«esistono valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture oppure ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, Cost.»*** (sent. n. 16/1978) e che **spetta alla Corte costituzionale valutare ai fini dell'ammissibilità del referendum abrogativo.**

Sul punto, la Corte precisa che: ***«Vero è che questa Corte giudica dell'ammissibilità dei referendum - stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1 del 1953 e della legge ordinaria n. 352 del 1970 - "ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione". Ma non per questo si può sostenere che il secondo comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo. Il processo interpretativo deve muoversi invece nella direzione opposta. Occorre cioè stabilire, in via preliminare, se non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa. Diversamente, infatti, si determinerebbe la contraddizione consistente nel ritenere - da un lato - che siano presenti, nel nostro ordinamento costituzionale, ipotesi implicite d'inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del referendum abrogativo; e che questa Corte non possa - d'altro lato - ricavarne conseguenze di sorta, solo perché il testo dell'art. 75 secondo comma Cost. non le considera specificamente»*** (sent. n. 16/1978).

In via generale, è stato affermato che ***«spetta [...] a questa Corte di non dare adito all'abrogazione di quelle specie di leggi - riguardate non già per la materia che esse disciplinano, ma dal punto di vista della loro forza o del loro procedimento formativo - che debbano considerarsi sottratte alla sfera di operatività dei voti popolari in esame; senza di che si potrebbero verificare, attraverso il consenso e l'apporto della Corte stessa, effetti abrogativi che la Costituzione ha implicitamente ma sicuramente voluto riservare ad organi ed a procedure ben diversi dal corpo elettorale e dal referendum regolato nell'art.***

	<p>75 Cost. (con esiti analoghi a quelli che si avrebbero ammettendo che una disposizione di legge ordinaria potesse abrogare - sia pure illegittimamente - un articolo della Costituzione)» (sent. 16/1978).</p>
<p>- la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale e le “altre leggi costituzionali” di cui all’art. 138 Cost.;</p>	<p>In proposito, la Consulta ha precisato che <i>«se infatti il referendum abrogativo assumesse ad oggetto qualunque tipo di legge in senso tecnico, ordinaria o costituzionale indifferentemente, la conseguenza sarebbe ben difficilmente compatibile con l'attuale regime di Costituzione rigida. Accanto all'apposito procedimento di revisione e di formazione delle “altre leggi costituzionali”, disciplinato dall’art. 138 Cost., si verrebbe cioè ad inserire un procedimento destinato alla sola abrogazione delle leggi costituzionali nonché - coerentemente - della Costituzione stessa, che in nessun modo potrebbe venire armonizzato con il primo di questi due istituti»</i> (sent. 16/1978).</p>
<p>• gli «atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare» e, dunque, <i>«insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive»</i>, come ad esempio, la legge di esecuzione dei Patti Lateranensi (sent. n. 16/1978);</p>	<p>Si tratta di tutte quelle procedure legislative ordinarie che secondo la Costituzione sono speciali, rinforzate, aggravate, atipiche per forma, forza e competenza. In via generale, con l’espressione fonte atipica si fa riferimento ad una fonte a competenza specializzata, che presenta variazioni più o meno in ordine alla propria forza passiva (resistenza all’abrogazione) o attiva (capacità di innovare l’ordinamento) e che viene approvata secondo un procedimento che presenta varianti, esterne o interne, rispetto al procedimento base dell’atto al quale formalmente appartiene.</p> <p>Con riferimento alla natura dei Patti Lateranensi e della relativa legge di esecuzione, la Corte costituzionale ha precisato che <i>«dal capoverso dello stesso art. 7 risulta testualmente che “le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale” (ma sono apportabili, dunque, nelle forme della legislazione ordinaria). E resta fermo, d'altronde, quanto la Corte ha dichiarato e ribadito più volte (nelle sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973): ossia che l'art. 7 secondo comma Cost. “non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che immisero nell'ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi”, per ciò che riguarda la conformità delle clausole stesse rispetto ai “principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato”. Ma tutto questo non toglie che l'art. 7 contenga una norma "di accoglimento del principio concordatario, nei termini risultanti dai Patti lateranensi", attribuendo loro una precisa "rilevanza" o "copertura costituzionale" (come questa Corte ha ritenuto - rispettivamente - nelle sentenze n. 12 del 1972, n. 175 del 1973 e n. 1 del 1977). La circostanza che i Patti non abbiano la forza attiva di "negare i principi supremi dell'ordinamento" non esclude affatto, quindi, che sotto il profilo della forza passiva o della resistenza all'abrogazione tali fonti normative siano assimilabili alle norme costituzionali; tanto è vero che esse non possono venire legittimamente contraddette od alterate se non con lo strumento delle leggi di revisione costituzionale, là dove si tratti di modificazioni unilateralmente decise dallo Stato italiano. [...] Né vale obiettare che altro sono i Patti per sé considerati, altro la legge ordinaria che li ha immessi nel nostro ordinamento: con la conseguenza che soltanto i primi, e non la seconda, sarebbero sottratti al referendum. Distinzioni del genere non sono fondate, dal momento che il richiamo costituzionale non</i></p>

	<p><i>ha per tema esclusivo i Patti lateranensi come fonti del diritto internazionale o concordatario, ma si riferisce ad essi - anche e soprattutto - per ciò che interessa alla Costituzione di uno Stato, ossia per la loro incidenza sull'ordinamento interno del nostro Paese. [...] E dunque ne discende - secondo la prospettiva che la Corte ha fatto espressamente propria già nella sentenza n. 1 del 1977 - che la "copertura costituzionale fornita dall'art. 7 comma secondo Cost." garantisce al tempo stesso i Patti lateranensi e quell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, che ha dato loro una "piena ed intera esecuzione"» (sent. 16/1978).</i></p>
<p>- Le “leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato”;</p>	<p>Si tratta di quelle leggi «<i>il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)</i>» (sent. n. 16/1978) né quelle «<i>la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione</i>» (sent. n. 35/1997).</p> <p>Sarebbero, quindi, sottratte a referendum abrogativo le sole leggi a contenuto costituzionalmente vincolato in senso stretto ovvero quelle che rappresentano l'unica attuazione possibile di un principio costituzionale, senza che vi possa essere una scelta discrezionale del legislatore. Al riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che «<i>occorre che la legge ordinaria da abrogare incorpori determinati principi o disposti costituzionali, riproducendone i contenuti o concretandoli nel solo modo costituzionalmente consentito (anche nel senso di apprestare quel minimo di tutela che determinate situazioni esigano secondo Costituzione); sicché la richiesta di referendum, attraverso la proposta mirante a privare di efficacia quella legge, tenda in effetti ad investire la corrispondente parte della Costituzione stessa. Appunto in questi limitati termini la Corte ha sostenuto - nella sentenza n. 16 del 1978 - l'inammissibilità dei "referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato": senza dunque confondere l'ambito dei giudizi sull'ammissibilità delle richieste referendarie con quello dei giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi (come già precisato dalla sentenza n. 251 del 1975 e come riaffermato dalla sentenza n. 24 di quest'anno)</i>» (sent. 26/1981).</p> <p>In particolare, nella sent. 35/1997, con riferimento al quesito referendario riguardante l'interruzione volontaria di gravidanza, si afferma: «<i>ciò che la Costituzione (artt. 2 e 31, comma 2) non consente di toccare mediante l'abrogazione, sia pure parziale, della l. n. 194 del 1978 è quel nucleo di disposizioni che attengono alla protezione della vita del concepito quando non siano presenti esigenze di salute o di vita della madre, nonché quel complesso di disposizioni che attengono alla protezione della donna gestante: della donna adulta come della donna minore d'età, della donna in condizioni di gravidanza infratrimestrale come della donna in condizioni di gravidanza più avanzata</i>» (sentt. nn. 27/1975, 16/1978, 26/1981, 196/1987, 1146/1988; ord. nn. 463/1988, 76/1996.)</p> <p>Tuttavia, vi sono alcune pronunce in cui la Corte ha ammesso il referendum seppur in modo circoscritto: nella sent. n. 26/1981 ammette il referendum “minimale” del Movimento per la vita e quello dei Radicali sull'interruzione di gravidanza, bocciando la richiesta “massimale”</p>

	<p>di abrogazione della legge n. 194/1978, in quanto finalizzata ad abrogare una disciplina dettata dalla Corte costituzionale stessa nella sent. n. 27/1975 e così attuativa, nel suo contenuto normativo essenziale, dell'art. 32, primo comma, Cost.</p>
<p>- le “leggi costituzionalmente obbligatorie” ovvero <i>“essenziali per il funzionamento dell'ordinamento democratico”</i>;</p>	<p><u>L'esclusione di tale categoria</u> - che <u>non appare tuttavia assoluta</u> per i motivi di seguito illustrati - si fonda sulla considerazione che «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione [nel caso di specie, il CSM], una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme [...] potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere. Il referendum popolare abrogativo si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio sine ratione» (sent. n. 29/1987).</p> <p>Infatti, con riferimento alle “leggi costituzionalmente obbligatorie”, la Corte aveva già in precedenza precisato che «non è sostenibile che siano sottratte al referendum abrogativo tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione. A parte l'ovvia considerazione che il referendum verrebbe in tal modo a subire limitazioni estremamente ampie e mal determinate, il riferimento alle leggi "costituzionalmente obbligatorie" si dimostra viziato da un equivoco di fondo. La formula in questione farebbe infatti pensare che quelle leggi e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che questi atti legislativi - fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione» (sent. n. 16/1978)</p>
<p>- le “leggi costituzionalmente necessarie” (sent. n. 16/1978);</p> <p>- sono ricondotte alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie le leggi elettorali, per le quali è esclusa la sottoponibilità alla consultazione referendaria, quando l'esito del referendum abrogativo produca vuoti incolumabili in attesa di una disciplina integrativa (così, sentt. nn. 47/1991, 5/1995, 26/1997).</p>	<p>Si tratta di leggi «la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica» e che sono sottoponibili a referendum abrogativo a determinate condizioni.</p> <p>Con riferimento a tale categorie di leggi e, in particolare, delle leggi elettorali, si sviluppa principalmente la giurisprudenza costituzionale in ordine all'ammissibilità dei referendum cd. “manipolativi”.</p> <p>In via generale, sulla sottoponibilità delle leggi elettorali a referendum, la Corte ha affermato che «le leggi elettorali possono essere oggetto di referendum abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare (sentenza n. 47 del 1991, confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).</p> <p><u>Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la</u></p>

cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» (sentenza n. 13 del 1999). L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei referendum abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un referendum in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”» (sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 16 del 1978, n. 25 del 1981 e n. 29 del 1987).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei referendum elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre

diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» (sentenza n. 32 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative» (sent. 16/2008; v. anche sent. n. 15/2008) nonché di garantire «una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative», sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole» (sent. 32/1993).

Già in precedenti sentenze la giurisprudenza costituzionale si era espressa sull'ammissibilità del referendum abrogativo parziale anche su norme sull'elezione di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale a condizione che resti in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento dell'organo rappresentativo (sentt. nn. 47/1991, 32/1993, 5/1995, 26/1977).

Tuttavia, a seguito di un'apertura della giurisprudenza costituzionale verso *referendum* creativi, capaci di modificare, attraverso l'abrogazione di singole parole, il significato della disposizione (si v. sent. n. 15/2008), la Corte costituzionale, nel tentativo di recuperare l'originaria configurazione abrogativa del *referendum*, prevista dall'art. 75 Cost., ha precisato che il quesito può, attraverso la tecnica del ritaglio, espandere le potenzialità intrinseche della normativa vigente ma non deve avere come effetto la sostituzione della disciplina vigente con una nuova estranea al contenuto della legge sotto posta al referendum (sentt. nn. 13/1999, 33 e 34 del 2000, 15, 16, 17 del 2008). In particolare, nella sentenza n. 34/2000, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il quesito referendario avente ad oggetto alcune disposizioni della legge n. 195/1958 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), poiché lo stesso era diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo. Per tali motivi si trattava, quindi, «[...] **di una abrogazione parziale, da ritenere ammissibile, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzano un inammissibile quesito propositivo** (sentenza n. 36 del 1997), il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo (sentenza n. 13 del 1999)» (sent. 34/2000).

Nella sentenza n. 43/2003, la Corte costituzionale, ha infatti, dichiarato inammissibile il quesito referendario in materia di residui tossici negli alimenti, poiché questo consisteva di fatto «in una **proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole ed il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo**» (sentenza n. 36 del 1997 e, analogamente, sentenze n. 13

del 1999 e n. 34 del 2000)» (sent. 43/2003).

Sulla normativa risultante dai referendum manipolativi, in precedenti pronunce, la Corte ha precisato che *«la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti [...] Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua»* (sentt. 32/1993).

La Corte ha, inoltre, respinto la tesi dell'esclusione delle leggi elettorali dal *referendum* abrogativo attraverso l'interpretazione logico sistematica dell'art. 75, secondo comma, Cost, in combinato disposto con l'art. 72, quarto comma, Cost. In particolare, ha affermato che *«inidonea allo scopo si appalesa l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. La tesi muove dalla constatazione che quest'ultimo, allo stesso modo dell'altro, eccettua dalla disciplina, che il comma immediatamente precedente delinea in via generale, talune materie considerate meritevoli di particolare protezione, a tal fine affiancando i disegni di legge concernenti la materia elettorale ai disegni di legge concernenti altre materie, di poi espressamente contemplate anche nel secondo comma dell'art. 75: l'esigenza di un'armonizzazione delle rispettive eccezioni in nome della simiglianza di ratio dovrebbe condurre a ritenere implicitamente ricompresa nella previsione derogatoria del secondo comma dell'art. 75 la categoria esplicitata soltanto nel quarto comma dell'art. 72.*

Pur non potendosi disconoscere che alla base di tutte le deroghe così poste a confronto si ritrovino sempre l'importanza e la delicatezza delle materie rispettivamente contemplate, ben diversa e la portata delle due norme, riguardando la prima l'iter di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al referendum. Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale: nell'art. 75, secondo comma, a differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto» (sent. 47/1991).

Nella sentenza n. 16/2008, la Corte costituzionale precisa **di aver «[...] escluso – ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta** (sentenze numeri 45, 46, 47 e 48 del 2005); **«ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata**

	<p>vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale» (sentenza n. 45 del 2005). [...] In particolare, un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta non potrebbe essere anticipato in tale sede per varie ragioni. Innanzitutto, la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti. Il giudizio di ragionevolezza è sempre espresso da questa Corte in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell'originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni. Un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta, in ipotesi, abrogazione referendaria, verterebbe su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata» (sent. 16/2008).</p>
<p><u>Limiti giurisprudenziali al quesito:</u></p>	
<p>Secondo la giurisprudenza costituzionale, il quesito referendario deve essere omogeneo, coerente ed intelligibile. Tali requisiti sono stati oggetto di ulteriori estensioni e precisazioni da parte della giurisprudenza costituzionale, di cui si sintetizzano gli aspetti principali:</p> <p>- lo stretto legame tra il requisito dell'omogeneità del quesito e la libertà del voto.</p> <p>- i requisiti di “semplicità, chiarezza, non contraddittorietà e completezza” (o coerenza) del quesito (e loro incidenza sul diritto di voto);</p>	<p>Sono state ritenute inammissibili, quindi, le richieste nelle quali ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale «contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare» (sent. n. 16/1978).</p> <p>Secondo l'orientamento della Corte costituzionale «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ricondotti ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)» (sent. n. 16/1978).</p> <p>Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, «la possibilità di scelta, cioè il proprium dell'istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, [...] nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui <u>non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità.</u> [...].</p> <p><i>Inoltre, può dirsi che l'esigenza in parola non sia ignorata dalla legge di attuazione dei</i></p>

- il requisito della “**evidenza del fine intrinseco dell’atto abrogativo**”, fine che deve essere univoco, trasparente ed evidente;

referendum (n. 352 del 1970): in fondo, la norma (art. 32, quarto ed ultimo comma) che prescrive per un verso la concentrazione delle richieste referendarie con uniformità o analogia di materia, e per altro verso prescrive di tenere, invece, distinte quelle che non presentano tali caratteri, mira a soddisfare la chiarezza dei quesiti [...]

E quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio. Infatti, allora, la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta, che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere (sent. n. 27/1981).

*La Consulta ha affermato che «**la natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell’ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale** Il quesito referendario è dotato di siffatta ratio quando in esso sia incorporata **l’evidenza del fine intrinseco all’atto abrogativo**» (sent. n. 29/987).*

*In particolare, con riferimento a tutti i requisiti del quesito referendario sopra indicati la Corte costituzionale, nella sent. n. 77/1991, ha precisato che «**Come in più di un’occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste - di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un’abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito - potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull’effettivo intento dei promotori.** Ancora una volta, è **la chiarezza dell’intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento.***

*[...] Intesa come «**inconfondibilità della domanda**» da sottoporre agli elettori (sentenza n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro **garantita l’espressione di un voto consapevole** (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990), **la chiarezza del quesito** comporta, in negativo (sentenza n. 16 del 1978), l’inammissibilità del quesito «**sia che i cittadini siano convinti dell’opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all’abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l’astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull’esito della consultazione, giacché l’inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare no in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate.***

Ad evitare il determinarsi di così insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo non può che essere condotta singolarmente richiesta per richiesta» (sent. n. 47/1991). Nella citata sentenza la Corte valuta anche l'omogeneità e la chiarezza della normativa di risulta; questione particolarmente delicata trattandosi di materia elettorale. La Corte afferma quindi che «In ogni caso, qualunque dovesse essere la corretta lettura del complesso normativo conseguente all'abrogazione referendaria, emerge con evidenza che tale abrogazione finirebbe per condurre ad una disciplina del procedimento elettorale non chiara. Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica» (sent. 47/1991).

Nell'evoluzione giurisprudenziale, a volte sono richieste anche la congruenza e l'idoneità del quesito a conseguire il fine per cui è stato proposto (sentt. nn. 35, 36 e 37 del 2000).

Con riferimento ai controlli sul quesito referendario, la Consulta ha precisato che: «Corrisponde alla naturale funzione dell'istituto (aderendo ad alcune importanti indicazioni ricavabili dagli atti dell'Assemblea Costituente) l'esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione od anche l'integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello. In coerenza con questi scopi, la legislazione attuativa dell'art. 75 Cost. doveva e dovrebbe prevedere,

dunque, appositi controlli delle singole iniziative, da effettuare - preferibilmente - prima ancora che vengano apposte le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta; affinché gli stessi sottoscrittori siano messi preventivamente in grado d'intendere con precisione il valore e la portata delle loro manifestazioni di volontà.

D'altra parte, bisogna viceversa riconoscere che la legge n. 352 del 1970 non ha preordinato per nulla i rimedi necessari in tal senso. L'art. 27 primo comma, pur prescrivendo l'indicazione dei "termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare", si limita in sostanza a prevedere che la formula "volete che sia abrogata..." (o "volete voi l'abrogazione...") sia completata richiamando gli estremi della legge in discussione, citando il numero dell'articolo o degli articoli specificamente interessati, nonché trascrivendo i soli testi dei commi o dei frammenti eventualmente messi in gioco (ma non gli integrali disposti degli articoli stessi). Ciò che più conta, la legge attuativa non chiarisce in nessun modo con quali criteri, da parte di quali organi, in quali momenti, né con quali effetti dovrebbe esercitarsi il controllo sull'omogeneità delle richieste: con la conseguenza che l'introduzione delle necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore, rimane affidata ad una futura riforma.

Ma il sindacato della Corte non si può arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della legge n. 352 del 1970. Diversamente dall'Ufficio centrale, tenuto ad accertare la legittimità delle richieste alla stregua di quella legislazione ordinaria che ha determinato "le modalità di attuazione del referendum", questa Corte deve infatti giudicare sull'ammissibilità delle richieste stesse, in diretta applicazione delle norme o dei principi di ordine costituzionale che comportino una causa impeditiva - espressa od implicita - dei voti popolari abrogativi» (sent. n. 16/1978 e sulla riaffermazione delle lacune della legge n. 352/1970, che non ha previsto "l'introduzione delle necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti" v. sent. 26/1981).